Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 317 JBZ-Raad

Nr. 354 BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2015

Bij gelegenheid van de aanvulling op de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad 8 en 9 oktober 2015 van 6 oktober jl. (Kamerstuk 32 317, nr. 349) heb ik u geïnformeerd dat de onderhandelingen over het bovengenoemde richtlijnvoorstel in een stroomversnelling zijn geraakt. Dit omdat van de zijde van het Europees parlement een alomvattend compromisvoorstel werd gedaan. Een zodanig voorstel kwam veel eerder dan verwacht, op een moment in de onderhandelingen dat een aantal artikelen waarover de Raad en het Europees parlement sterk van mening leken te verschillen nauwelijks of nog niet inhoudelijk was gesproken in een triloogsessie. Op dat moment kon ik inhoudelijk nog niet ingaan op deze tekst, omdat het een intern onderhandelingsdocument betrof (limité-document 12497/15). Vanzelfsprekend heeft de Raad het compromisvoorstel serieus en welwillend bekeken.

Het doet mij genoegen u te kunnen melden dat we inmiddels alweer een stapje verder zijn in de procedure. Nadat de compromistekst op een aantal onderdelen nog verder is aangescherpt en verduidelijkt, zijn het Luxemburgse voorzitterschap en het Europees parlement het op 27 oktober jl. tijdens de vijfde triloogsessie eens geworden over een finale compromistekst. Die tekst, te raadplegen op EU-extranet (13471/15), is in coreper besproken op 4 november jl. Tijdens die vergadering heeft het Luxemburgse voorzitterschap geconcludeerd dat er binnen de Raad voldoende steun bestaat voor het compromis. Ook het kabinet staat, zoals ik u ook in mijn brief van 6 oktober jl. berichtte, positief tegenover dit totaalpakket. Gezien de warme belangstelling van uw Kamer voor dit dossier en de daarover gemaakte afspraken, is evenwel aangegeven dat Nederland pas kan instemmen, na raadpleging van de Staten-Generaal.

Zoals u bekend, wil deze richtlijn het recht van personen om voor onschuldig te worden gehouden totdat zij schuldig zijn bevonden aan het plegen van een strafbaar feit – vaak ook aangeduid als de «onschuldpresumptie» – versterken. Autoriteiten dienen zich te onthouden van uitingen

kst-32317-354
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

over verdachten als zouden zij reeds veroordeeld zijn. Voorts dient de bewijslast in strafzaken te rusten op het Openbaar Ministerie. Verdachten zijn niet verplicht om voor zichzelf belastende verklaringen af te leggen noch om medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek waarin zij als verdachte gelden. Verdachten komt bovendien een zwijgrecht toe. Ten slotte wil de richtlijn het recht van de verdachte om aanwezig te zijn bij berechting versterken. Het gaat in dit verband om algemene uitgangspunten voor wat doorgaans wordt aangeduid als de verstekregeling. Dit laatste onderdeel van de richtlijn staat in beginsel los van het recht op het vermoeden van onschuld.

Nadat de Raad op 4 december 2014 een algemene oriëntatie had aangenomen en het Europees parlement zijn standpunt eveneens had bepaald, is de triloogfase op ambtelijk niveau gestart op 29 april 2015. Tijdens de vijfde triloogsessie op 27 oktober jl. bereikten het Luxemburgse voorzitterschap en het Europees parlement overeenstemming over een compromistekst. Deze tekst betreft een verder aangescherpte versie van het compromisvoorstel van het Europees parlement. Artikel 5, tweede lid, van het oorspronkelijke richtlijnvoorstel en van de algemene oriëntatie van de Raad speelt in dit compromis een sleutelrol. Het was een harde eis van het Europees parlement dat dit artikel, dat betrekking heeft op het gebruik van feitelijke en wettelijke bewijsaannames, uit het corpus van de richtlijn zou worden geschrapt. Wanneer de Raad deze wens zou honoreren en ook nog enkele andere – minder harde – wensen van het Europees parlement zou overnemen, dan zou het Europees parlement op zijn beurt bereid zijn om de algemene oriëntatie van de Raad en de concessies die de Raad daar in de loop van de triloogfase al op had gedaan, welwillend te bekijken.

De Raad heeft met de harde eis van het Europees parlement ingestemd en de compromistekst die nu voorligt, is het resultaat van de flexibiliteit die de beide instellingen op dit dossier hebben getoond. Het kabinet is voornemens in coreper positief te reageren op dit totaalpakket als uitkomst van de triloog. Ik zal dit standpunt hieronder nader toelichten, in het licht van de algemene oriëntatie van de Raad en de uitgangspunten die eerder met uw Kamer zijn gedeeld:

- heldere bepalingen en daaruit voortvloeiende verplichtingen;
- waarborgen die aansluiten bij het EVRM, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)en een hoog beschermingsniveau zoals we dat in Nederland hebben, en
- een evenwichtige balans tussen de belangen van de verdachte enerzijds en die van andere procesdeelnemers en een efficiënt strafproces anderzijds.

Ik teken hierbij nog aan dat het binnen de Raad bekend is, dat Nederland niet eerder formeel met de tekst van dit richtlijnvoorstel in kan stemmen, dan na consultatie van het Nederlandse parlement. Tijdens de bespreking in coreper zal dit nogmaals worden aangegeven.

Het geraamte van de compromistekst wordt gevormd door de algemene oriëntatie van de Raad, waar alle lidstaten, inclusief Nederland mee hebben ingestemd. De tekst van de algemene oriëntatie is op enkele essentiële onderdelen echter gewijzigd. Artikel 5, tweede lid, inzake wettelijke en feitelijke bewijsaannames komt in de tekst van de richtlijn zelf te vervallen. In de overwegingen blijft een verwijzing naar zodanige aannames evenwel behouden. Dit acht het kabinet van belang omdat – zo heeft ook het EHRM meermaals overwogen – deze aannames in elk rechtsstelsel voorkomen. Er mag geen twijfel over bestaan dat het gebruik van deze aannames aan voorwaarden is gebonden. Overweging 14

benadrukt dat dit de voorwaarden zijn, die door het EHRM worden gesteld. Zo moeten de aannames weerlegbaar zijn en moeten de rechten van de verdediging gerespecteerd worden.

Er zijn niet alleen bepalingen komen te vervallen. Aan de richtlijn zijn ook de nodige nieuwe waarborgen voor de verdachte toegevoegd. Een voorbeeld daarvan is het op verzoek van het Europees parlement ingevoegde artikel 4a. Ingevolge dat artikel dienen lidstaten toepasselijke maatregelen te treffen om het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen zoals handboeien of een broekstok te beperken. Dit om te voorkomen dat verdachten in de rechtszaal of in het openbaar op een wijze getoond worden die de indruk zou kunnen wekken dat zij schuldig zijn. Dit laat onverlet dat het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen op individuele basis wel is toegestaan wanneer dat nodig is omwille van bijvoorbeeld de veiligheid, zo bepaalt het tweede lid van dit nieuwe artikel. Aan artikel 6, dat het zwijgrecht en het recht om niet mee te werken aan de eigen veroordeling regelt, is eveneens een nieuw artikellid toegevoegd. Dit artikel regelde in het derde lid al dat uitoefening van deze rechten door de verdachte niet mag gelden als bewijs van zijn schuld. In het nieuwe lid 2b is nu ook een positief geformuleerde tegenhanger van deze bepaling opgenomen: wanneer een verdachte een coöperatieve houding vertoont, mogen de justitiële autoriteiten daar rekening mee houden bij het bepalen van de strafmaat. Een ander noemenswaardig voorbeeld betreft het gegeven dat artikel 4, dat voor de autoriteiten de verplichting behelst om zich niet over verdachten uit te laten alsof zij veroordeeld zijn, naast «publieke uitlatingen door publieke autoriteiten» nu ook expliciet refereert aan «rechterlijke uitspraken». Daarbij wordt duidelijk gemaakt dat deze verplichting niet ziet op handelingen van het openbaar ministerie, die de schuld van de verdachte juist beogen aan te tonen, en op voorlopige beslissingen, die gebaseerd zijn op verdenkingen of belastend bewijs, zoals bijvoorbeeld een beslissing inzake voorlopige hechtenis. Dat is een voorbeeld van een evenwichtige balans tussen de verschillende belangen. En de nieuwe overwegingen 19b en 19c geven de lidstaten tot slot in overweging om bij het verstrekken van informatie aan verdachten tevens informatie te verschaffen over het zwijgrecht en het recht om niet mee te werken aan de eigen veroordeling, zoals deze werken onder nationaal recht.

Naast deze nieuwe waarborgen voor de verdachte, wordt de tekst op een aantal onderdelen aangescherpt. Deze aanscherpingen strekken eveneens tot extra rechtsbescherming. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ordemaatregel in artikel 8, vierde lid, op grond waarvan de rechter de verdachte tijdelijk van de zitting kan verwijderen. Dit artikellid is verder aangescherpt en van deze bevoegdheid mag nog slechts gebruik worden gemaakt wanneer dat noodzakelijk is om het «goede verloop» van de strafprocedure veilig te stellen.

Ook de aansluiting met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) wordt versterkt. Zo wordt op nog meer plekken dan reeds het geval was naar het EVRM en naar jurisprudentie van deze beide internationale gerechtshoven verwezen. Voor wat betreft de reikwijdte van de richtlijn bijvoorbeeld wordt in overweging 6 verduidelijkt dat het begrip «strafrechtelijke procedures» dient te worden uitgelegd conform de rechtspraak van het HvJEU en van het EHRM. Ook wordt benadrukt dat het gegeven dat rechtspersonen niet onder de reikwijdte van deze richtlijn vallen, niets afdoet aan de verplichtingen van lidstaten die voortvloeien uit het EVRM, zoals uitgelegd door het HvJEU en het EHRM (overweging 10).

Op een aantal punten wordt de richtlijn verder verduidelijkt. Zo zijn de artikelen 8 en 9 inzake het recht om op zitting aanwezig en de verstekprocedure, respectievelijk de tenuitvoerlegging van verstekvonnissen zorgvuldiger en scherper geformuleerd en is ook de afbakening tussen deze twee artikelen verduidelijkt. Eveneens duidelijk geformuleerd is de uitzondering voor geringe feiten in artikel 6, vijfde lid. Ook wordt in de nieuwe overweging 13a uitgelegd wat verstaan wordt onder «publieke uitingen door publieke autoriteiten» die ingevolge artikel 4 strijdig zouden kunnen zijn met het vermoeden van onschuld.

Tot slot kan er met betrekking tot het uitgangspunt van een evenwichtige balans nog op worden gewezen dat schending van een van de door deze richtlijn bestreken rechten niet automatisch leidt tot bewijsuitsluiting. De toelaatbaarheid van bewijs blijft op grond van artikel 10 voorbehouden aan het nationale recht en daarmee, zoals in het geval van Nederland, aan de rechter. Daarbij wordt wel als criterium gehanteerd dat de procedure als geheel «eerlijk» moet zijn. Om dat te benadrukken schrijft het nieuwe derde lid van dit artikel voor dat de rechten van de verdediging gerespecteerd dienen te worden. Daarnaast is in een nieuwe overweging 26a neergelegd dat in geval van bewijs dat verkregen is door marteling geen sprake kan zijn van een eerlijk proces. Dat is overeenkomstig de vaste jurisprudentie van het EHRM. Een ander voorbeeld van een evenwichtige balans is te vinden in artikel 4, derde lid, bezien in samenhang met overwegingen 13b en 13c. Ingevolge deze bepaling is het verstrekken van informatie over strafzaken aan de media alleen toegestaan wanneer dat strikt noodzakelijk is met het oog op het opsporingsonderzoek of in het algemeen belang. Daarbij dient een belangenafweging te worden gemaakt, die moet borgen dat de informatieverstrekking redelijk en proportioneel is. Ook dienen de lidstaten maatregelen te nemen die verzekeren dat de autoriteiten de onschuldpresumptie in acht nemen in hun contacten met de media. Daarbij wordt uitdrukkelijk overwogen dat dit geen afbreuk doet aan de persvrijheid.

Indachtig de eerdere vragen van uw Kamer hierover, wil ik in dit verband nog kort stilstaan bij de aanbevelingen van de Commissie Meijers inzake dit dossier in relatie tot de voorliggende compromistekst. Mijn ambtsvoorganger heeft bij gelegenheid van het AO JBZ op 3 december 2014 (Kamerstuk 32 317, nr. 267) in reactie op de vraag of het kabinet bereid was deze aanbevelingen mee te nemen bij de besluitvorming over de gemeenschappelijke oriëntatie van de Raad – kort samengevat – geantwoord dat er gelet op het krachtenveld binnen de Raad weinig ruimte was voor wijzigingsvoorstellen en het openbreken van de voorliggende tekst. Daarbij heeft hij aangegeven dat Nederland zich ook in de triloogfase zou blijven inspannen voor verdere verbetering van de tekst en bij het vaststellen van de Nederlandse inzet voor de voorbereidende raadswerkgroepen ook de aanbevelingen van de commissie Meijers zouden worden bezien. Daarbij is de kanttekening gemaakt dat het een dossier met gekwalificeerde meerderheid betreft en dat het voorzitterschap namens de Raad de onderhandelingen voert. Uit het voorgaande moge reeds blijken dat een aantal aanpassingen in de tekst, geheel dan wel gedeeltelijk, overeenkomen met aanbevelingen van de Commissie Meijers:
- voor wat betreft de reikwijdte van de richtlijn wordt in de overwegingen 6 en 10 expliciet verwezen naar de jurisprudentie van het EHRM;
- de bepaling inzake de toelating van bewijsmiddelen in geval van een schending is aangescherpt;
- de uitzondering voor geringe feiten in artikel 6.5 is verduidelijkt en nader toegelicht in overweging 19a;
- de bepaling inzake het tijdelijk verwijderen van de verdachte uit de zittingzaal is aangescherpt; de zinsnede «smooth operation» van de procedure is komen te vervallen.

Andere aanbevelingen van de Commissie Meijers zijn evenwel niet overgenomen:

- niet nader bepaald wordt welke passende maatregel genomen dient te worden in geval van een schending van het vermoeden van onschuld. Dat staat aan de nationale autoriteiten ter beoordeling, die daardoor maatwerk kunnen leveren. Wel opgenomen in overweging 13b2 is een passende maatregel die juist strekt ter voorkoming van een schending: de lidstaten dienen de autoriteiten te informeren over het belang van het vermoeden van onschuld in hun contacten met de media;
- over vervolgprocedures van vrijgesproken personen, zoals een schadevergoedingsprocedure, wordt niets geregeld. In dit verband dient bedacht te worden dat de grenzen van de reikwijdte van een richtlijnvoorstel mede bepaald worden door de rechtsbasis van het voorliggende instrument. Wel is thans geëxpliciteerd, zoals hiervoor ook al is vermeld, dat ook rechterlijke uitspraken het vermoeden van onschuld dienen te respecteren.

En dan tot slot, de verdere procedure. Nu er binnen de Raad voldoende steun bestaat voor het compromis, zal deze tekst ook in het Europees parlement worden besproken. Het Europees parlement zal naar verwachting met dit pakket instemmen. De Europese Commissie zal naar verwachting eveneens instemmen. De Europese Commissie heeft echter wel haar teleurstelling uitgesproken over het schrappen van artikel 5, tweede lid. Ook zal zij een interpretatieve verklaring afleggen bij de uitzondering voor geringe feiten in artikel 6, vijfde lid. Op dit moment is nog niet bekend wanneer en in welke Raad de tekst zal worden voorgelegd voor definitief akkoord.

Ik blijf uw Kamer vanzelfsprekend informeren over belangrijke ontwikkelingen in dit dossier.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur